

12.000

**Erläuternder Bericht  
betreffend die Änderung des Bundesgesetzes über das  
Bundesgericht – Erweiterung der Kognition bei Beschwer-  
den in Strafsachen**

(Umsetzung der Motion Janiak 10.3138)

# Bericht

## 1 Grundzüge der Vorlage

### 1.1 Ausgangslage

#### 1.1.1 Geltendes Recht

Die Strafkammer des Bundesstrafgerichts beurteilt Straftaten, welche der Bundesgerichtsbarkeit unterstehen (Art. 23 f. der Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007<sup>1</sup>, StPO, Art. 35 des Strafbehördenorganisationsgesetzes vom 19. März 2010<sup>2</sup>, StBOG). Die Urteile der Strafkammer des Bundesstrafgerichts können mit Beschwerde in Strafsachen beim Bundesgericht angefochten werden. Dabei kann das Bundesgericht die Sachverhaltsfeststellung der Vorinstanz von Amtes wegen nur berichtigen, wenn sie offensichtlich unrichtig ist oder auf einer Rechtsverletzung im Sinne von Artikel 95 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005<sup>3</sup> (BGG) beruht (Art. 105 Abs. 2 BGG). Ansonsten ist das Bundesgericht an die Sachverhaltsfeststellung der Vorinstanz gebunden. Eine uneingeschränkte Sachverhaltskontrolle ist demnach ausgeschlossen.

Anders ist die Situation bei den kantonalen Strafverfahren. Erstinstanzliche kantonale Urteile können mittels Berufung angefochten werden, wobei diese ein vollkommenes Rechtsmittel darstellt. Die Berufungsinstanz kann das Urteil somit sowohl in rechtlicher als auch in tatsächlicher Hinsicht umfassend überprüfen (Art. 398 Abs. 2 StPO).<sup>4</sup> Gegen diesen letztinstanzlichen kantonalen Entscheid ist die Beschwerde in Strafsachen ans Bundesgericht zulässig mit den vorstehend aufgezeigten Einschränkungen hinsichtlich der Sachverhaltsüberprüfung.

Die unterschiedlichen Beschwerdekognitionen haben nebst den rechtlichen Aspekten in Fällen der Bundesgerichtsbarkeit eine besondere praktische Relevanz, da die Bundesanwaltschaft Strafsachen der Bundesgerichtsbarkeit teilweise unter bestimmten Voraussetzungen den kantonalen Behörden zur Untersuchung und Beurteilung übertragen kann (Art. 25 StPO). Diesfalls wird die Angelegenheit durch zwei Instanzen mit voller Kognition beurteilt, während im anderen Fall (keine Delegation im Sinne von Art. 25 StPO) die Beurteilung allein durch eine Instanz mit voller Kognition erfolgt.

#### 1.1.2 Arbeiten zum Strafbehördenorganisationsgesetz

Bei den Arbeiten zum StBOG ist die Frage des Rechtsmittels gegen Urteile der Strafkammer des Bundesstrafgerichts eingehend geprüft worden. In der Vernehmlassungsvorlage<sup>5</sup> hat der Bundesrat eine neue Bestimmung im BGG vorgeschlagen,

1 SR 312.0

2 SR 173.71

3 SR 173.110

4 Eine Ausnahme gibt es bezüglich Übertretungen, die ausschliesslich Gegenstand des erstinstanzlichen Hauptverfahrens bilden. In diesem Fall kann mit der Berufung nur geltend gemacht werden, das Urteil sei rechtsfehlerhaft oder die Feststellung des Sachverhalts sei offensichtlich unrichtig oder beruhe auf einer Rechtsverletzung. Neue Behauptungen und Beweise können nicht vorgebracht werden (Art. 398 Abs. 4 StPO).

5 Vorentwurf abrufbar unter: <http://www.admin.ch/ch/d/gg/pc/documents/1523/Vorlage.pdf>

welche das Bundesgericht als Berufungsinstanz mit voller Kognition gegen Urteile des Bundesstrafgerichts vorsah. Die Botschaft zur Vereinheitlichung des Strafprozessrechts<sup>6</sup> hält ausdrücklich fest, auch der Bund müsse eine Berufungsinstanz vorsehen. Wenn der Bundesgesetzgeber den Kantonen ein zweistufiges Gerichtsmodell mit einem vollkommenen Rechtsmittel vorschreibt, so tut er dies mit guten Gründen. Gerade bei komplexen Verfahren, wie sie vor allem in Bellinzona zu bewältigen sind, braucht es einen ausgebauten Rechtsschutz. Der Mehraufwand des Bundesgerichts hätte sich in Grenzen gehalten, weil die Behandlung einer Berufung bedeutend weniger aufwendig ist als die erstinstanzliche Fallbeurteilung. Das Berufungsgericht stellt regelmässig auf die Beweisaufnahme des erstinstanzlichen Gerichts ab. Nach den Erfahrungen in den Kantonen ist die Beweisergänzung die Ausnahme, und die Berufungsverfahren werden hauptsächlich schriftlich geführt. In der Vernehmlassung stiess dieser Vorschlag aus unterschiedlichen Gründen teilweise auf Ablehnung.<sup>7</sup>

Der Bundesrat hat sich aufgrund des Vernehmlassungsergebnisses in der Botschaft zum StBOG für die Beibehaltung des Status quo ausgesprochen mit der Begründung, dass die mit dem BGG angestrebte Entlastung des Bundesgerichts gefährdet wäre, weil mit einer systemwidrigen Sachverhaltskontrolle das Bundesgericht innert Kürze erneut überlastet sein würde und in der Erfüllung seiner Kernaufgaben beeinträchtigt werden könnte. Gleichzeitig hat der Bundesrat darauf hingewiesen, dass der Status quo die Möglichkeit offen lässt, zu einem späteren Zeitpunkt ein eigenständiges, dreisprachiges Berufungsgericht oder eine Berufungskammer zu schaffen, falls die Fallzahlen bei der Strafkammer des Bundesstrafgerichts weiter steigen sollten und damit die Berufungsinstanz ausgelastet werden könnte.<sup>8</sup>

Im Rahmen der parlamentarischen Beratungen zum StBOG wurde die Frage des Rechtsmittels nochmals aufgeworfen und kontrovers diskutiert.<sup>9</sup> Der Nationalrat hatte zunächst einen Minderheitsantrag angenommen, der das Bundesgericht als letzte Berufungsinstanz über die Urteile der Strafkammer des Bundesstrafgerichts vorsah. Erst in der dritten Lesung hat der Nationalrat diese Bestimmung fallengelassen und sich dem Bundes- und Ständerat angeschlossen. Es wurde argumentiert, dass die Frage nach zweistufiger Gerichtsbarkeit nicht das Hauptanliegen des StBOG sei und dass der Zeitpunkt nicht passend sei, um über diesbezügliche Lösungen nachzudenken. Im Hinblick auf eine mögliche Einigungskonferenz wurde die Variante zur Diskussion gestellt, anstelle einer Berufungsmöglichkeit die Kognition des Bundesgerichts im Beschwerdeverfahren um die Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts zu erweitern (siehe nachstehend Ziff. 1.1.3).

### **1.1.3 Motion Janiak**

Kurz vor der Schlussabstimmung des StBOG reichte Ständerat Janiak am 17. März 2010 eine Motion (10.3138) mit folgendem Wortlaut ein:

*«Der Bundesrat ist beauftragt, die Kognition des Bundesgerichts bei Beschwerden gegen Urteile der Strafkammer des Bundesstrafgerichts dahin-*

<sup>6</sup> BBl 2006 1085, 1126 und 1382

<sup>7</sup> Ergebnisbericht vom September 2008 abrufbar unter: <http://www.ejpd.admin.ch/content/dam/data/sicherheit/gesetzgebung/strafprozess/ve-ber-stbog-d.pdf>

<sup>8</sup> BBl 2008 8125 8146

<sup>9</sup> AB 2009 N 2269 ff.; AB 2010 N 124 ff. und 333 ff.; AB 2010 S 8 f. und 161

*gehend zu erweitern, dass Sachverhaltsfeststellungen überprüft werden können.*

*Vorschlag:*

*Artikel 97 Absatz 2 BGG*

*Richtet sich die Beschwerde gegen einen Entscheid über die Zusprechung oder Verweigerung von Geldleistungen der Militär- oder Unfallversicherung oder gegen ein Urteil der Strafkammer des Bundesstrafgerichtes, so kann jede unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhaltes gerügt werden.*

*Artikel 105 Absatz 3 BGG*

*Richtet sich die Beschwerde gegen einen Entscheid über die Zusprechung oder Verweigerung von Geldleistungen der Militär- oder Unfallversicherung oder gegen ein Urteil der Strafkammer des Bundesstrafgerichtes, so ist das Bundesgericht nicht an die Sachverhaltsfeststellung der Vorinstanz gebunden.»*

Der Bundesrat beantragte am 26. Mai 2010 die Annahme der Motion, und entsprechend sind der Ständerat am 10. Juni 2010 und der Nationalrat am 17. Dezember 2010 dem Antrag gefolgt.

## **2 Umsetzung des parlamentarischen Auftrags**

### **2.1 Ausformulierter Umsetzungsvorschlag**

Die Motion enthält einen ausformulierten Umsetzungsvorschlag, der in sich stimmig ist und für die aufgezeigte Problematik einen korrekten Lösungsansatz bietet. Gegenüber der aktuellen Rechtslage hat der Umsetzungsvorschlag den Vorteil, dass das Bundesgericht bei der Beurteilung von Beschwerden in Strafsachen gegen Entscheide der Strafkammer des Bundesstrafgerichtes den Sachverhalt uneingeschränkt überprüfen kann. Die uneingeschränkte Sachverhaltsüberprüfung ist dem Bundesgericht nicht fremd, da es bereits heute in gewissen Bereichen der Militär- und Unfallversicherung über die gleiche Kognition verfügt (Art. 105 Abs. 3 BGG).

Kommt das Bundesgericht im konkreten Fall zum Schluss, dass die Strafkammer des Bundesstrafgerichtes den Sachverhalt nicht korrekt festgestellt hat, wird es wohl nur ausnahmsweise selber zur Vervollständigung des Sachverhaltes schreiten und danach reformatorisch entscheiden. In der Regel wird das Bundesgericht die Sache zur neuen Beurteilung an die Vorinstanz zurückweisen (Art. 107 Abs. 2 BGG), wenn es aus tatsächlichen Gründen nicht in der Lage ist, ein abschliessendes Urteil in der Sache zu sprechen. Damit wird auch die mit der Justizreform geplante Entlastung des Bundesgerichts nicht gefährdet, zumal jährlich nur etwa 11 Beschwerden in Strafsachen gegen Entscheide der Strafkammer des Bundesstrafgerichtes beim Bundesgericht erhoben werden.

Darüber hinaus wird mit der vorgeschlagenen Änderung eine Ungleichbehandlung beseitigt, die dadurch entsteht, dass die Bundesanwaltschaft Fälle an die Kantone delegieren kann und folglich zwei Instanzen den Sachverhalt uneingeschränkt prüfen, während bei einer Anklage vor der Strafkammer des Bundesstrafgerichtes nur diese Instanz eine solche Prüfung vornimmt.

In redaktioneller Hinsicht wird der ausformulierte Umsetzungsvorschlag geringfügig angepasst. Einerseits spricht das BGG von anfechtbaren «Entscheiden», und nicht von «Urteilen» (Art. 90 BGG). Andererseits besteht das Bundesstrafgericht aus einer oder mehreren Strafkammern (Art. 33 Bst. a StBOG).

## **2.2 Übergangsrecht**

In der Übergangsphase stellt sich die Frage, ob gegen Urteile der Strafkammer des Bundesstrafgerichts, die vor dem Inkrafttreten der Änderung ergangen, aber noch nicht rechtskräftig sind, die neuen Bestimmungen Anwendung finden sollen, oder ob dies nur gegen Urteile möglich sein soll, die nach dem Inkrafttreten ergangen sind. Massgeblich ist das Datum der Entscheidung. Nach der allgemeinen Übergangsregel von Artikel 132 Absatz 1 BGG galt für Verfahren, die vor dem Inkrafttreten des BGG beim Bundesgericht eingeleitet wurden, und für Beschwerdeverfahren gegen Entscheide, die vor diesem Datum ergangen waren, das frühere Recht. Diese Regelung betraf sowohl die Rechtsmittelfristen als auch die Zulässigkeit der Beschwerden, die Kognition des Bundesgerichts und die Kosten.<sup>10</sup> Sie entspricht im Übrigen der Regelung, die in der StPO für das Rechtsmittelverfahren getroffen wurde (vgl. Art. 453 f. StPO).

Die allgemeine Übergangsregel von Artikel 132 Absatz 1 BGG ist sinngemäss auf eine Teilrevision des BGG anwendbar. Da im vorliegenden Fall von dieser allgemeinen Übergangsregel nicht abgewichen werden soll, kann auf eine ausdrückliche übergangsrechtliche Sonderregelung verzichtet werden. Mit Rücksicht auf die Anzahl Beschwerdefälle hat die Frage des Übergangsrechts kaum praktische Relevanz.

## **3 Auswirkungen**

### **3.1 Auswirkungen auf den Bund**

Im Durchschnitt wurden in der Vergangenheit pro Jahr etwa 11 Beschwerden in Strafsachen gegen Urteile der Strafkammer des Bundesstrafgerichts beim Bundesgericht erhoben, wobei ein Beschwerdefall mehrere Personen umfassen kann. Das Bundesgericht wird neu eine Sachverhaltskontrolle vornehmen können, muss aber allfällige neue Beweise nicht selber abnehmen. Das ist Aufgabe der Vorinstanz. Aus diesem Grund ist davon auszugehen, dass die Mehrbelastungen im Rahmen der bestehenden Ressourcen bewältigt werden können.

Diese Vorlage lässt keine Auswirkungen auf die Informatik erwarten. Die bestehende Ausrüstung des Bundesgerichts im Bereich der Informatik ist ausreichend.

### **3.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden sowie auf urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete**

Auf die Kantone und Gemeinden sowie auf die urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete hat diese Vorlage keine Auswirkungen.

<sup>10</sup> Vgl. Denise Brühl-Moser, Basler Kommentar, Bundesgerichtsgesetz, Basel 2008, N 1 zu Art. 132 BGG

### **3.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft**

Diese Vorlage lässt keine volkswirtschaftlichen Auswirkungen erwarten.

## **4 Verhältnis zur Legislaturplanung**

Die Vorlage ist in der Botschaft vom 25. Januar 2012<sup>11</sup> über die Legislaturplanung 2011–2015 nicht angekündigt.

## **5 Rechtliche Aspekte**

### **5.1 Verfassungsmässigkeit**

Das BGG stützt sich auf Artikel 188 Absatz 2 der Bundesverfassung<sup>12</sup>, wonach das Gesetz das Verfahren vor dem Bundesgericht bestimmt. Der vorliegende Vorentwurf ist somit verfassungsmässig.

### **5.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz**

Die vorgeschlagenen Änderungen sind mit den internationalen Verpflichtungen der Schweiz vereinbar.

<sup>11</sup> BBl 2012 481

<sup>12</sup> SR 101